Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 302 Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2016)

Nr. 111 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 februari 2016

Hierbij stuur ik u, mede namens de Minister van Economische Zaken, de evaluatie van de innovatiebox van 2010 tot 2012, uitgevoerd door Dialogic[1]. Deze evaluatie geeft gevolg aan de toezegging die is gedaan bij de introductie van de innovatiebox om de regeling te evalueren.[2] Tevens is in de evaluatie een vergelijking gemaakt van de Nederlandse innovatiebox met buitenlandse regimes, conform mijn toezegging bij het AO Ecofin van 3 december 2014 (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1231). Verder wordt aandacht besteed aan (de ontwikkeling van) het budgettaire beslag. Deze gegevens zijn ten behoeve van deze brief verder geactualiseerd.

Deze evaluatie had ik, conform mijn toezegging, eerder naar uw Kamer moeten sturen, maar helaas is het door andere lopende zaken te lang blijven liggen.

Doel van de innovatiebox

De innovatiebox is een onderdeel van de vennootschapsbelasting, op grond waarvan winst uit innovatieve activiteiten in Nederland wordt belast tegen een verlaagd effectief belastingtarief van 5%. Deze maatregel heeft een tweeledige doelstelling: er wordt beoogd het vestigingsklimaat voor innovatieve bedrijven te verbeteren, teneinde hoogwaardige werkgelegenheid aan te trekken en te behouden en er wordt beoogd onderzoeks- en ontwikkelingswerk in Nederland te bevorderen.[3] Deze doelstellingen zijn van belang, omdat innovatie een bron voor duurzame economische groei is en een belangrijke bijdrage levert aan de versterking van het concurrentievermogen van Nederland. Daarbij speelt innovatie een belangrijke rol bij het verhogen van de arbeidsproductiviteit en het

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[2] Kamerstuk 32 128, nr. 16, p. 11.
[3] Kamerstuk 30 572, nr. 3 en Kamerstuk 32 128, nr. 3.

kst-34302-111
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

vinden en maken van oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen. In de evaluatie wordt aan beide doelstellingen aandacht besteed.

Inhoud evaluatierapport

De evaluatie is breed opgezet en richt zich op de periode 2010–2012. Er is gebruik gemaakt van een combinatie van deskstudies, interviews, waaronder interviews met (potentiële) gebruikers van de innovatiebox, belastingadviseurs en de Belastingdienst, rondetafelbijeenkomsten met leden van VNO-NCW en MKB Nederland, een online survey onder meer dan vierduizend ondernemingen, econometrische analyses op basis van de beschikbare gegevens bij het CBS, waaronder gegevens uit de aangiften vennootschapsbelasting, gegevens over het gebruik van de S&O-afdrachtvermindering, het Algemeen Bedrijven Register en de Community Innovation Survey. Er is gekeken naar doelgroepbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van de innovatiebox.
De onderzoekers concluderen dat de innovatiebox doeltreffend en doelmatig is. Met betrekking tot de doelstelling het vestigingsklimaat voor innovatieve bedrijven verbeteren concluderen de onderzoekers dat de innovatiebox bijdraagt aan het behouden en aantrekken van R&D-activiteiten en de daaraan gerelateerde bedrijvigheid en hoogwaardige werkgelegenheid in Nederland. Het is aannemelijk dat de innovatiebox daardoor leidt tot meer innovatieve producten en diensten, bijdraagt aan de kwaliteit van bestaande innovatienetwerken en innovatiesystemen en een hogere productiviteit.

Wel wordt opgemerkt dat inmiddels een groot aantal landen in Europa een vergelijkbaar regime kennen. Daardoor kan het zo zijn dat de innovatiebox minder effectief wordt in het aantrekken en behouden van activiteiten en investeringen in Nederland, omdat Nederland zich op dat punt niet meer onderscheidt. Echter, het blijft volgens de onderzoekers wel van belang om een innovatiebox te hebben, omdat een land zonder dergelijk regime zichzelf op achterstand plaatst ten opzichte van landen met een dergelijk regime.

Met betrekking tot de doelstelling onderzoeks- en ontwikkelingswerk in Nederland bevorderen concluderen de onderzoekers dat de innovatiebox de omvang van research & development (R&D)-activiteiten en innovatie van bedrijven in Nederland vergroot. Door de onderzoekers wordt geconstateerd dat de innovatiebox waarschijnlijk niet het meest krachtige middel is om R&D en innovatie te stimuleren. Tegelijkertijd leidt de innovatiebox per euro gederfde belastinginkomsten tot 54 eurocent additionele R&D-uitgaven door de innovatieboxgebruiker. Uit de evaluatie blijkt dus dat de innovatiebox, naast het verbeteren van het vestigingsklimaat voor innovatieve bedrijven, ook een bijdrage levert aan het bevorderen van onderzoeks- en ontwikkelingswerk in Nederland. Het instrument is een onderdeel van het innovatiebeleid waarin de overheid R&D stimuleert via een fiscale tegemoetkoming op de R&D-uitgaven via de WBSO (loonkosten en investeringen) en via een lager Vpb-tarief op winst behaald uit R&D-activiteiten.
Door het toegenomen aantal gebruikers en de toegenomen bedrijfswinsten sinds de introductie van de innovatiebox is het budgettaire beslag opgelopen. De onderzoekers werpen ook de vraag op of het (toenemende) budgettaire beslag aanleiding geeft tot verbetering van de innovatiebox. De onderzoekers melden een oploop van het innovatieboxvoordeel van € 361 miljoen in 2010 tot € 697 miljoen in 2012 op basis van de reeds ingediende aangiften tot juli 2015. Later in deze brief zal nader worden ingegaan op het budgettaire beslag. Door de onderzoekers wordt opgemerkt dat als de innovatiebox bijdraagt aan hogere productiviteitswinsten en het fiscale vestigingsklimaat, het instrument enerzijds leidt tot

een derving van belastinginkomsten. Anderzijds leidt de innovatiebox volgens de onderzoekers mogelijk ook tot extra inkomsten uit de vennootschapsbelasting doordat bestaande bedrijven meer aan innovatie gaan doen en voorts doordat innovatieve ondernemingen naar Nederland worden gehaald of dat R&D-intensieve ondernemingen voor Nederland behouden blijven. De onderzoekers concluderen dat het saldo van de grondslagverbreding en grondslagreductie niet bekend is.

In de evaluatie is ook gekeken naar doelgroepbereik en grootteklassen van gebruikers. Het grootbedrijf maakt relatief veel gebruik van de innovatiebox. Circa 80% van het belastingvoordeel van de innovatiebox komt bij het grootbedrijf terecht (cijfers 2012), terwijl het grootbedrijf circa 59% van de uitgaven aan speur- en ontwikkelingswerk in Nederland doet.[4]

De uitvoering van de innovatiebox stemt volgens het evaluatierapport tot tevredenheid. Een meerderheid van de gebruikers is tevreden over de uitvoering door de Belastingdienst. Met name de mogelijkheid tot vooroverleg wordt gewaardeerd. Desondanks ervaren sommige gebruikers de innovatiebox als complex. De administratieve lasten voor bedrijven en uitvoeringskosten van de Belastingdienst zijn relatief gering. Dit komt mede doordat een belangrijk toegangsticket tot de innovatiebox, de S&O-verklaring, kan worden ontleend aan de S&O-afdrachtvermindering. De onderzoekers concluderen dat de innovatiebox kostenefficiënt wordt uitgevoerd.

De evaluatie bevat vijf aanbevelingen. De eerste aanbeveling is de S&O-verklaring als toegangsticket voor de innovatiebox te behouden en te overwegen deze verplicht te stellen. De S&O-verklaring biedt ondernemingen die geen gebruik kunnen of willen maken van octrooien of kwekersrechten volgens het rapport de mogelijkheid om gebruik te maken van de innovatiebox. Daarnaast biedt de S&O-verklaring de garantie dat een onderneming in Nederland speur- en ontwikkelingswerk verricht en maakt het volgens de onderzoekers derhalve welhaast onmogelijk om zonder S&O-substance gebruik te maken van de innovatiebox. Bij deze aanbeveling moet in ogenschouw worden genomen dat de toegang tot de box via de S&O-verklaring niet onverkort in stand kan blijven voor alle bedrijven, als gevolg van de afspraken die in het BEPS-project zijn gemaakt over de toegankelijkheid van innovatie- en patentboxen.

De tweede aanbeveling is om meer stringente eisen te stellen aan de besteding van de belastingvermindering die ondernemingen genieten op basis van de innovatiebox. Op deze manier kan meer sturing worden gegeven aan de besteding van de voordelen. Dergelijke voorwaarden worden ook toegepast in regelingen zoals de S&O-afdrachtvermindering (WBSO). De onderzoekers tekenen daarbij aan dat deze aanbeveling waarschijnlijk moeilijker te implementeren is in de innovatiebox, omdat de innovatiebox aangrijpt bij de opbrengsten van speur- en ontwikkelingswerk en niet bij de kosten daarvan.

De derde aanbeveling is de complexiteit van de toepassing van de innovatiebox waar mogelijk te verminderen en de toepassing zo transparant mogelijk te maken. De complexiteit is volgens de onderzoekers vooral gelegen in het criterium dat sprake moet zijn van een zelf voortge-

[4] Dit is op andere wijze bepaald dan in de kabinetsbrief van 13 januari 2015 (Kamerstuk 34 002, nr. 83). In die brief is alleen gebruik gemaakt van de aangiften vennootschapsbelasting op het niveau van belastingplichtigen. In de evaluatie is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van koppeling van deze aangiften aan gegevensbronnen van het CBS om te komen tot een indeling op bedrijfsniveau.

bracht immaterieel activum en in de verschillende winsttoerekeningsmethoden.

De vierde en vijfde aanbeveling van de onderzoekers hebben betrekking op de beschikbaarheid van gegevens. De onderzoekers bevelen aan de administratieve informatie omtrent de toepassing en gebruik van de innovatiebox op orde te brengen door eventueel de eenmalige koppeling, zoals die door de onderzoekers is gemaakt tussen het Algemeen Bedrijven Register van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) met de gegevens uit de aangiften vennootschapsbelasting, meer structureel te maken. Tot slot wordt aanbevolen om de gegevens over R&D en innovatie, zoals die in de CBS micro-omgeving aanwezig zijn, verder te verrijken, zodat nauwkeuriger analyses kunnen worden uitgevoerd.

Budgettair beslag en gebruik van het fiscale innovatie-instrumentarium

De onderzoekers melden een oploop van het innovatieboxvoordeel van € 361 miljoen in 2010 tot € 697 miljoen in 2012 op basis van de reeds ingediende aangiften tot juli 2015. Op 13 januari 2015 is door het kabinet aan uw Kamer een raming van het budgettaire beslag in 2012 gemeld van de in totaal verwachte aangiften van € 852 miljoen.[5] Op grond van de ingediende aangiften per juli 2015 en de nog te verwachten aangiften is naar verwachting van het kabinet het uiteindelijke budgettaire beslag in 2012 € 742 miljoen.
In de evaluatie wordt tevens opgemerkt dat het grootbedrijf relatief veel gebruik maakt van de innovatiebox. Hierin verschilt de innovatiebox van de S&O-afdrachtvermindering (WBSO), waarbij circa 67% van het budget ten goede komt aan het mkb (op basis van het gebruik 2014, vanwege de integratie per 2016 zijn WBSO en RDA 2014 hier opgeteld). Daarbij is van belang dat de budgetten en het nu bekende gebruik van de regelingen in samenhang worden bezien (innovatiebox 2012: € 742 miljoen, WBSO/RDA 2014: € 1.035 miljoen). Het deel van het totale fiscale voordeel van de fiscale innovatie-instrumenten dat ten goede komt aan het mkb (46%) is groter dan het deel van de R&D uitgaven van het mkb in Nederland (41%).[6] Daarbij is er in 2013 reeds een forfait in de innovatiebox geïntroduceerd om de innovatiebox toegankelijker te maken voor het mkb.

	WBSO/RDA budget (2014)	Innovatiebox-voordeel (2012)	Totaal fiscale innovatie-instrumenten	Totaal R&D-uitgaven (2013)
Totaal in mln. euro's	1.035	742	1.777	7.095
Aandeel mkb	67%	17%	46%	41%

Vervolg

Het kabinet heeft met interesse kennis genomen van de aanbevelingen van het evaluatierapport. Het kabinet zal het evaluatierapport met name ten aanzien van doelmatigheid, doeltreffendheid en het doelgroepbereik, de hiervoor genoemde ontwikkeling van het budgettaire beslag, de hieronder nader beschreven ontwikkelingen naar aanleiding van het BEPS-project, het stimuleren van innovatie en het belang van het vestigingsklimaat betrekken bij de verdere besluitvorming rond de innovatiebox waarbij de samenhang met het andere fiscale innovatie-instrumentarium van belang blijft.

---

[5] Kamerstuk 34 002, nr. 83.
[6] CBS, ICT, kennis en economie (2015), blz. 219.

Een van de ontwikkelingen rond de innovatiebox betreft de implementatie van BEPS-maatregelen, die onder andere betrekking hebben op de invoering van de nexusbenadering bij de innovatiebox. Deze nexusbenadering moet, zoals het kabinet nastreeft, garanderen dat innovatie- en patentboxen niet worden misbruikt voor belastingontwijking. Ook bevat het maatregelen over de toegang tot innovatieboxen. Met betrekking tot de toegang heeft Nederland zich in internationaal verband ingezet voor een brede toegankelijkheid van de innovatiebox, ook met het oog op het mkb. Dat heeft geleid tot een afspraak waarbij de innovatiebox voor het mkb onverkort toegankelijk blijft. Hiermee wordt naar de mening van het kabinet recht gedaan aan de Nederlandse wens. Tegelijk betekent dit wel dat de innovatiebox voor het grootbedrijf moet worden ingeperkt. Ten aanzien van de implementatie van deze afspraken is het kabinet voornemens om in het tweede kwartaal van dit jaar een internetconsultatie uit te voeren.

Verder speelt de zogenoemde BEPS-taakstelling[7] die in het vennootschapsbelastingdomein dient te worden ingevuld. Deze taakstelling is opgenomen in de begroting vanaf 2017, onder andere ter dekking van het wetsvoorstel aanpassing fiscale eenheid. Deze taakstelling is verder nodig om het lastenkader vanaf 2017 te laten sluiten. Onverlet deze taakstelling geldt tevens de toezegging die het kabinet heeft gedaan in de brief van 1 december 2014[8] dat voor zover een inperking van de innovatiebox leidt tot een vrijval, deze zo mogelijk ingezet zal worden voor het aantrekkelijk houden van het Nederlandse vestigingsklimaat voor het innovatieve bedrijfsleven. Bij de invulling van de BEPS-maatregelen zal ook worden gekeken naar de samenhang met het op een verantwoorde wijze behouden van een aantrekkelijk Nederlands fiscaal vestigingsklimaat waartoe ook de motie Neppérus[9] oproept. Daarbij zal het kabinet ook meewegen dat het Rathenau Instituut in zijn rapport «R&D goes global» heeft aangegeven dat het steeds gemakkelijker wordt om bedrijfsactiviteiten te verplaatsen van en naar Nederland.

Het kabinet zal uw Kamer, met inachtneming van al deze ontwikkelingen, uiterlijk op Prinsjesdag 2016 een voorstellen aanbieden doen over de verbeteringen van de innovatiebox. Met betrekking tot de aanbevelingen van de onderzoekers omtrent data, zal het kabinet bevorderen dat de mogelijkheden van het koppelen en verrijken van data door het CBS zullen worden benut.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

---

[7] Kamerstuk 25 087, nr. 112.
[8] Kamerstuk 25 087, nr. 80.
[9] Het kabinet erkent dat het fiscale vestigingsklimaat niet uitsluitend door de vennootschapsbelasting wordt bepaald. Bijvoorbeeld ook de dividendbelasting of de belasting op arbeid in de vorm van werkgeverslasten kunnen een rol spelen.